



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

V.600.4.2016V.600.4.2016.ŁK

**Trybunał Konstytucyjny  
w Warszawie**

**Wnioskodawcy:**

- 1) Rada Powiatu Opolskiego**
- 2) Rada Gminy Dobrzeń Wielki**
- 3) Rada Gminy Komprachcice**
- 4) Rada Miejska w Prószkowie**
- 5) Rada Gminy Dąbrowa**

**Uczestnicy:**

- 1) Rada Ministrów**
- 2) Prokurator Generalny**
- 3) Rzecznik Praw Obywatelskich**

sygn. akt U 2/16

Pismo procesowe

Rzecznika Praw Obywatelskich

W odpowiedzi na pismo z 21 listopada 2016 r., na podstawie art. 28 pkt 9 w zw. z art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157),

**zglaszam udział**

w postępowaniu toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z połączonych wniosków:

- 1) Rady Powiatu Opolskiego o zbadanie zgodności § 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1134) z:

- a) art. 7, art. 92 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.);
  - b) art. 2 w zw. z art. 15 ust. 2 oraz z art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.);
  - c) art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
  - d) art. 32 ust. 2 w zw. z art. 35 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 573, z późn. zm.) w zw. z art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2 oraz art. 16 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 22 poz. 209);
- 2) Rady Gminy Dobrzeń Wielki o zbadanie zgodności § 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1134) z:
- a) art. 7, art. 92 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.);
  - b) art. 2 w zw. z art. 15 ust. 2 oraz z art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.);
  - c) art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
  - d) art. 32 ust. 2 w zw. z art. 35 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 573, z późn. zm.) w zw. z art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2 oraz art. 16 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 22 poz. 209);
- 3) Rady Gminy Komprachcice o zbadanie zgodności § 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1134) z:
- a) art. 7, art. 92 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.);

- b) art. 2 w zw. z art. 15 ust. 2 oraz z art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.);
  - c) art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
  - d) art. 32 ust. 2 w zw. z art. 35 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 573, z późn. zm.) w zw. z art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2 oraz art. 16 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 22 poz. 209);
- 4) Rady Miejskiej w Prószkowie o zbadanie zgodności § 1 pkt 2 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1134) z:
- a) art. 7, art. 92 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.);
  - b) art. 2 w zw. z art. 15 ust. 2 oraz z art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.);
  - c) art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
  - d) art. 32 ust. 2 w zw. z art. 35 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 573, z późn. zm.) w zw. z art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2 oraz art. 16 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 22 poz. 209);
- 5) Rady Gminy Dąbrowa o zbadanie zgodności § 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1134) z:
- a) art. 7, art. 92 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 4 ust. 2, art. 4b ust. 1 pkt 1 i art. 4b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.);
  - b) art. 2 w zw. z art. 15 ust. 2 oraz z art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.);
  - c) art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- d) art. 32 ust. 2 w zw. z art. 35 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 573, z późn. zm.) w zw. z art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2 oraz art. 16 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, sporządzonej w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 22 poz. 209);

**i przedstawiam następujące stanowisko:**

§ 1 pkt 2 lit. a, b, c i d rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz.U. poz. 1134) jest niezgodny z art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 2 i art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm. – dalej także jako „u.s.g.”), a przez to także niezgodny z art. 92 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji.

Uzasadnienie

I.

1. Zgodnie z § 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz.U. poz. 1134 – dalej jako „rozporządzenie”), z dniem 1 stycznia 2017 r. ustala się granice „miasta na prawach powiatu Opole i w powiecie opolskim – gminy Dobrzeń Wielki przez włączenie do dotychczasowego obszaru miasta na prawach powiatu Opole obszaru obrębu ewidencyjnego Borki o powierzchni 160,98 ha, obszaru obrębu ewidencyjnego Czarnowąsy o powierzchni 1534,32 ha, obszaru obrębu ewidencyjnego Krzanowice o powierzchni 226,39 ha, obszaru obrębu ewidencyjnego Świerkle o powierzchni 463,43 ha, części obszaru obrębu ewidencyjnego Brzezcie, określonego na: arkuszu mapy nr 1 – działki ewidencyjne nr 13, 19, 21–37, 40, 42, 45, 48, 50, 53, 60, 66, 67, 69, 72, 73, 89, 93, 94, 99, 106–110, 114–123, 133, 135, 136, 141, 143, 144, 147, 150, 157, 168, 174, 181, 198, 199, 200/61, 203/61, 220/129, 221/130, 228/84, 232/86, 235/95, 236/95, 237/4, 242/44, 245/128, 246/128, 247/164, 249/164, 250/166, 251/165, 258/193, 260/86, 261/87, 264/77, 265/76, 270/86, 271/87, 273/88, 274/88, 276/3, 276/5, 276/15–276/17, 277/86, 278/86, 279/170, 280/170, 282/171, 285/62, 287/101, 288/101, 289/102, 290/102, 291/130, 296/170, 302/95, 310/95, 312/87, 314/113, 316/3, 319/3, 320/4, 322/4, 324/5, 325/5, 326/5, 327/5, 328/7, 329/7, 330/6, 331/8, 335/11, 336/9, 337/7, 338/7, 339/5, 341/7, 342/9, 343/7, 344/9, 346/9, 347/16, 349/18, 350/16, 351/17, 352/16, 354/92, 355/92, 356/92, 357/92, 359/98, 360/98, 361/98, 362/98, 363/98, 364/98, 365/98, 366/98, 369/20, 370/20, 371/20, 372/20, 375/1, 376/1, 377/1, 385/95, 386/95,

393/197, 394/196, 395/92, 405/92, 406/92, 407/129, 409/103, 410/103, 411/79, 413/169, 415/51, 416/52, 417/51, 420/170, 421/100, 422/100, 423/100, 424/131, 430/95, 431/95, 434/172, 435/92, 439/131, 443/105, 447/2, 448/15, 449/15, 450/17, 451/17, 462/194, 463/194, 465/104, 466/104, 467/104, 468/57, 469/57, 470/56, 472/55, 473/55, 474/38, 475/38, 476/92, 477/92, 478/92, 479/92, 504/95, 505/95, 506/96, 509/95, 513/10, 514/131, 516/142, 518/195, 521/195, 522/192, 526/193, 527/193, 530/186, 534/185, 538/182, 542/180, 546/180, 550/180, 554/180, 558/180, 565/159, 568/158, 574/140, 577/139, 580/132, 583/131, 585/131, 586/131, 596/1, 597/70, 600/49, 601/62, 606/165, 608/129, 610/129, 611/2, 612/8, 616/90, 621/20, 622/20, 623/12, 624/12, 625/71, 632/142, 634/146, 636/151, 637/4–637/9, 644/79, 646/111, 647/111, 648/129, 649/129, 650/164, 652/165, 652/175, 653/165, 655/79, 657/92, 659/58, 660/58, 661/58, 662/59, 663/59, 667/134, 668/134, 669/137, 670/137, 671/146, 672/146, 673/151, 674/151, 679/154, 680/154, 681/154, 683/49, 684/49, 685/44, 686/44, 687/43, 688/140, 689/140, 690/140, 691/84, 692/84, 693, 694/56, 695/56, 696/56, 697/56, 698/14, 699/14, 700/68, 701/68, 702/91, 703/91, 704/112, 705/112, 706/87, 707/87, 708/87, 709/87, 710/62, 711/62, 712/87, 713/87, 714/8, 715/8, 716/98, 717/98, 718/98, 719/52, 720/52, 723/41, 724/41, 725/10, 726/10, 727/62, 728/62, 729/76, 730/76, 731/76, 732/84, 733/84, 734/84, 735/65, 736/65, 737/71, 738/71, 739/142, 740/142, 741/161, 742/161, 743/161, 744/161, 745/79, 746/79, 748/92, 749/92, 750/59, 751/59, 752/49, 753/49, 754/41, 755/41, 756/138, 757/138, 758/138, 759/167, 760/167, 761/65, 762/65, 763/105, 764/105, 765/3, 766/3, 767/160, 768/160, 769/161, 770/161, 771/161, 772/161, 773/164, 774/164, 775/92, 776/92, 777/79, 778/79, 779/3, 780/3, 781/3, 782/3, 783/4 i 784/4, arkusza mapy nr 2 – działki ewidencyjne nr 10, 11, 17, 18, 20–26, 27/1, 27/2, 37, 38, 39, 42, 45/1, 45/2, 48–51, 114, 138/47, 139/45, 158/1, 159/1, 166/27, 167/28, 177/29, 178/30, 192/45, 193/47, 201/31, 204/45, 206/27, 207/27, 209/27, 212/27, 213/27, 215/28, 216/28, 217/27, 218/27, 236/3, 238/4, 239/4, 240/4, 241/4, 243/6, 244/6, 245/7, 246/7, 247/7, 248/7, 249/9, 250/9, 251/9, 252/9, 253/19, 254/19, 255/14, 259/27, 260/27, 261/14, 263/9, 264/5, 268/3, 269/4, 270/4, 272/8, 273/8, 274/2, 275/2, 276/2, 276/6, 276/8, 277/2, 278/2, 280/41, 281/41, 282/40, 283/43, 285/45, 286/45, 288/45, 289/46, 291/46, 293/45, 294/45, 295/45, 296/40, 297/41, 300/42, 301/42, 321/75, 323/44, 342/12, 343/12, 344/44, 348/5, 349/5, 350/5, 351/44, 352/44, 353/47, 354/47, 357/32, 358/32, 369/47, 375/47, 376/47, 382/30, 383/31, 390/35, 391/35, 392/35, 393/35, 394/35, 395/35, 398/111, 401/111, 402/111, 405/111, 410/110, 423/75, 426/75, 431/61, 433/68, 438/58, 439/58, 455/62, 457/62, 458/54, 459/54, 460/55, 461/179, 462/55, 463/55, 464/53, 465/53, 467/60, 468/60, 470/59, 471/59, 473/58, 475/61, 476/61, 477/58, 478/58, 479/59, 480/59, 481/59, 482/60, 483/60, 484/53, 485/53, 486/55, 488/5, 489/45, 490/14, 491/16, 492/3, 493/3, 496/5, 497/5, 498/3, 499/3, 500/3, 507/107, 509/56, 510/3, 511/3, 512/3, 513/3, 514/3, 515/3, 516/3, 517/3, 518/3, 519/3, 520/3, 521/3, 522/3, 523/3, 524/3, 525/3, 526/3, 527/3, 528/3, 529/3, 530/3, 531/3, 532/3, 533/3, 534/3, 535/3, 536/3, 537/3,

538/3, 539/3, 540/3, 541/3, 542/3, 543/3, 544/3, 545/3, 546/3, 547/3, 548/3, 549/3, 550/3, 551/3, 552/3, 553/3, 554/3, 555/3, 556/3, 557/3, 558/3, 559/3, 560/3, 561/3, 562/3, 563/3, 563/175, 564/3, 564/175, 566/27, 567/27, 568/107, 572/113, 573/113, 574/113, 675/176, 676/176, 678/176, 679/176, 680/176, 681/112, 682/112, 683/50, 684/107, 686/101, 687/101, 688/101, 689/101, 690/107, 691/107, 692/107, 693/107, 694/107, 695/107, 697/107, 698/107, 703/55, 704/55, 705/47, 706/47, 707/47 i 708/47, arkusza mapy nr 3 – działki ewidencyjne nr 505/377, 508/378, 510/379, 596/372, 598/372, 638/368, 640/369, 641/370, 643/370, 713/374, 714/376, 715/376, 716/375, 717/374, 872/368, 873/368, 874/368, 875/368, 877/370, 878/370, 879/370, 987/369, 988/369, 989/369, 992/379, 993/379, 1109/368, 1146/369, 1147/369, 1149/373, 1150/373, 1155/368, 1246/368, 1247/368, 1251/369, 1253/378, 1544/367, 1545/373, 1546/373, 1547/369 i 1548/369, arkusza mapy nr 5 – działka ewidencyjna nr 237/1, o łącznej powierzchni 258,24 ha, części obszaru obrębu ewidencyjnego Dobrzeń Mały, określonego na arkuszu mapy nr 1 – działki ewidencyjne nr 452/49, 453/54, 456/55, 457/54, 458/49, 569/146, 693/58, 712/69, 721/72, 735/73, 808/95, 827/107, 828/107, 836/110, 842/111, 858/113, 859/113, 860/113, 862/113, 863/113, 876/144, 883/77, 884/77, 885/77, 888/76, 889/76, 890/76, 891/76, 894/93, 896/79, 942/80, 1292/113, 1294/113, 1311/113, 1312/113, 1318/64, 1320/58, 1322/64, 1343/73, 1345/73, 1346/73, 1347/73, 1538/64, 1539/64, 1540/64, 1541/110, 1542/110, 1543/64, 1544/64, 1545/58, 1546/58, 1563/113, 1564/113, 1566/113, 1567/113, 1569/96, 1572/76, 1573/76, 1574/76, 1576/77, 1577/77, 1578/77, 1582/108, 1584/102, 1586/98, 1588/104, 1590/108, 1592/97, 1594/98, 1596/101, 1597/103, 1598/103, 1599/108, 1600/108, 1601/108, 1602/108, 1603/142, 1605/142, 1606/146, 1608/146, 1609/146, 1611/146, 1613/108, 1615/108, 1617/97, 1618/108, 1619/108, 1620/109, 1621/109, 1622/112, 1623/112, 1625/109, 1626/109, 1627/113, 1628/113, 1629/113, 1630/113, 1632/113, 1633/113, 1634/113, 1636/113, 1637/113, 1638/113, 1640/113, 1641/113, 1643/113, 1644/113, 1645/113, 1647/113, 1649/103, 1651/102, 1652/113, 1653/113, 1654/112, 1655/112, 1657/112, 1658/142, 1660/142, 1661/112, 1662/112, 1664/112, 1667/108, 1672/103, 1673/146, 1674/113, 1678/143, 1680/143, 1681/142, 1684/109, 1685/95, 1686/95, 1687/96, 1688/96, 1689/96, 1690/95, 1691/95, 1692/95, 1693/98, 1694/98, 1695/98, 1696/98, 1697/101, 1698/101, 1699/104, 1700/104, 1701/107, 1702/107, 1767/114, 1769/127, 1770/137, 1772/96, 1773/113, 1774/113, 1784/73, 1786/148, 1787/148, 1792/73, 1793/73, 1794/73, 1802/73, 1803/73, 1806/73, 1808/73, 1809/73, 1810/73, 1811/113, 1812/113, 1887/148, 1888/73, 1889/73, 1890/73, 1891/73, 1892/73, 1893/73, 1894/73, 1896/73, 1911/73, 1916/73, 1917/73, 1918/73, 1922/126, 1923/126, 1924/73, 1925/73, 1926/73, 1927/73, 1928/73, 1930/73, 1931/73, 1932/73, 1933/73, 1998/73 i 1999/73, o łącznej powierzchni 110,40 ha, z gminy Dobrzeń Wielki”.

2. Zgodnie z § 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia, z dniem 1 stycznia 2017 r. ustala się granice „miasta na prawach powiatu Opole i w powiecie opolskim – gminy Komprachcice

przez włączenie do dotychczasowego obszaru miasta na prawach powiatu Opole obszaru obrębu ewidencyjnego Chmielowice o powierzchni 335,63 ha oraz obszaru obrębu ewidencyjnego Żerkowice o powierzchni 196,68 ha, z gminy Komprachcice”.

3. Zgodnie z § 1 pkt 2 lit. c rozporządzenia, z dniem 1 stycznia 2017 r. ustala się granice „miasta na prawach powiatu Opole i w powiecie opolskim – gminy Prószków przez włączenie do dotychczasowego obszaru miasta na prawach powiatu Opole obszaru obrębu ewidencyjnego Winów o powierzchni 278,85 ha, z gminy Prószków”.

4. Zgodnie z § 1 pkt 2 lit. d rozporządzenia, z dniem 1 stycznia 2017 r. ustala granice „miasta na prawach powiatu Opole i w powiecie opolskim – gminy Dąbrowa przez włączenie do dotychczasowego obszaru miasta na prawach powiatu Opole obszaru obrębu ewidencyjnego Sławice o powierzchni 616,94 ha, obszaru obrębu ewidencyjnego Wrzoski o powierzchni 593,63 ha oraz części obszaru obrębu ewidencyjnego Karczów, określonego na: arkuszu mapy nr 2 – działki ewidencyjne nr 51/1, 52/3–52/6, 53, 54/1, 55/1, 417, 420/2, 420/4–420/14, 477–484, 485/1, 485/3, 485/4, 486/2, 487/1, 487/3, 487/4, 488, 489 i 493–495, arkuszu mapy nr 3 – działki ewidencyjne nr 486/1, 490, 491/1, 491/2, 496/1, 496/3, 496/4, 497/1, 497/3, 497/4, 498/1, 498/2, 498/4, 498/6, 498/7, 500/1, 500/2, 501/2–501/4, 502/1, 502/2, 503/1, 503/2, 504/2–504/4, 505/2–505/4, 506/1, 506/2, 507/1, 507/2, 508/3–508/6, 509/1, 509/2, 510/1, 510/2, 511/1, 511/2, 512/1, 512/2, 514/1–514/3, 515, 516, 517/1, 517/2, 518/1, 518/3, 518/4, 519/1, 519/2, 520–522, 523/1, 523/2, 524–527, część działki nr 546 (droga krajowa), 560, 561/2, 561/5, 561/7, 561/10–561/15, część działki nr 562 (droga gminna), 587, 588/1, 588/2, 589–592, 593/1, 593/2, 594/1, 594/2, 595–601, 602/1, 602/2, 603, 617/1, 618, 619/2–619/4, 621, 622, 623/1, 623/2, 624, 625/1, 627–630, 631/1, 631/2, 632/1, 632/2, 633/3, 633/4, 637/1, 637/2, 638/1, 638/2, 639/1, 639/2, 641/1, 641/2, 642/1, 642/2, 643/1, 643/2, 644/1, 644/2, 645/1, 647–654, 655/1, 655/2, 656–664 i 666, o łącznej powierzchni 457,56 ha, z gminy Dąbrowa. Projektowana granica miasta Opola w obrębie Karczów biegnie z punktu wspólnego dla obrębów ewidencyjnych Karczów i Narok wyznaczonego przez zbieg granic działek nr 51/1, 51/3, 289/1 po północno-zachodniej granicy działki nr 51/1, do punktu leżącego w zbiegu granic działek nr 51/1, 330, 383, 343/1. Tu granica załamuje się w kierunku południowym i przebiega wzdłuż zachodniej i północno-zachodniej granicy działek nr 51/1, 417, 420/2, 420/4, 487/3 i 527 aż do punktu 300560, wyznaczonego przez zbieg granic działek nr 527, 343/1 i 546. Dalej granica biegnie do punktu 300847 – wspólnego dla działek nr 546, 560 i 559/62. W wymienionych punktach projektowana granica miasta Opola dzieli działkę nr 546 (droga krajowa) na dwie części. Dalej granica biegnie po północno-zachodniej stronie działki nr 560 (rów) aż do punktu 300844, leżącego u zbiegu działek nr 560, 562 i 559/62, z którego skręca w kierunku południowym do punktu 300589, stanowiącego zbieg działek nr 562, 587, 585. Projektowana granica miasta Opola przebiega w wymienionych punktach przecinając działkę nr 562 (droga gminna) na dwie części. Dalej granica załamuje się i biegnie

północno-zachodnią stroną działki nr 587 (rów) do punktu wspólnego dla obrębów ewidencyjnych Karczów i Dąbrowa stanowiącego zbieg granic działek nr 586/1, 587 i 107”.

5. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia<sup>1</sup> wskazuje się, że projektowane rozporządzenie stanowi wykonanie upoważnienia dla Rady Ministrów do dokonywania zmian w podziale terytorialnym stopnia gminnego. Jednocześnie zaznacza się, że w roku 2016 do ministra właściwego do spraw administracji publicznej wpłynęły łącznie 22 wnioski organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego stopnia gminnego dotyczących połączenia gmin, ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy. Przywołuje się przy tym procedurę obowiązującą w przypadku wniosków zainteresowanych rad gmin wynikającą z art. 4 oraz art. 4b w zw. z art. 4a u.s.g. oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz.U. z 2014 r. poz. 310).

W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia podkreśla się, że zgodnie z przepisami u.s.g. oraz przywołanego wyżej rozporządzenia z dnia 9 sierpnia 2001 r., Rada Ministrów zobligowana jest do rozpatrzenia wniosków i wydania rozporządzenia do dnia 31 lipca. W ocenie projektodawcy, potrzeba wydania rozporządzenia zaistniała z uwagi na pozytywne rozpatrzenie części ze złożonych wniosków. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia, w odrębnych punktach ujmuje się właśnie te – pozytywnie rozpatrzone wnioski (część pierwsza uzasadnienia), a w odrębnych – wnioski, które nie zyskały akceptacji Rady Ministrów. Jak wynika z uzasadnienia do projektu rozporządzenia, zmiany granic między gminą Miasto Opole a gminami: Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków i Dąbrowa zostały szczegółowo przedstawione właśnie w jego pierwszej części – w punktach I.A.1., I.A.2., I.A.3. i I.A.4.

W uzasadnieniu, jako motywy pozytywnego rozstrzygnięcia w omawianym zakresie akcentuje się przy tym potrzebę zwiększenia potencjału Miasta Opola – stolicy województwa opolskiego i przezwyciężenie negatywnych tendencji demograficznych.

6. W skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego i połączonych do wspólnego rozpoznania wnioskach o zbadanie zgodności z Konstytucją przytoczonych w pkt I.1-4 niniejszego pisma regulacji, postawiono pod ich adresem zarzut przekroczenia przez Radę Ministrów ustawowej delegacji wynikającej z art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 2 i art. 4b ust. 1 pkt 1 u.s.g., a przez to naruszenia art. 92 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji. Naruszenia tego Rada Ministrów miała się dopuścić zdaniem wnioskodawców poprzez rozstrzygnięcie

---

<sup>1</sup> Nr 55 w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287516/katalog/12366150#12366150>.



o zmianach granic na wniosek podmiotu nieuprawnionego. W ocenie wnioskodawców, wbrew literalnej treści przepisów u.s.g., rozstrzygnięcie to zapadło w oparciu o wniosek złożony przez Prezydenta Miasta Opola, a nie jedyny uprawniony do tego podmiot, tj. Radę Miasta Opola.

Zarzut ten jest, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zasadny.

## II.

1. Konstytucja ustanawia zamknięty katalog źródeł prawa. Jej art. 87 ust. 1 stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji, do źródeł powszechnie obowiązującego prawa zaliczone również zostały, na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

W odniesieniu do rozporządzeń, art. 92 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że są one wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

2. W oparciu o dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego<sup>2</sup> wskazać należy, że art. 92 ust. 1 Konstytucji RP zakłada, że na upoważnienie składać się muszą trzy zasadnicze elementy:

- 1) podmiotowy (wskazanie adresata upoważnienia, a zatem organu zobowiązanego lub uprawnionego do wydania rozporządzenia);
- 2) przedmiotowy (wskazanie spraw, jakie mają zostać uregulowane w akcie podstawowym);
- 3) treściowy (wskazanie instrukcji uregulowania w rozporządzeniu poszczególnych materii).

Nie muszą one jednakże wyczerpywać szczegółowego upoważnienia do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Dodatkowym elementem upoważnienia może być w szczególności (w praktyce stosowany rzadko) warunek (por. § 69 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. z 2016 r. poz. 283 – dalej jako „Zasady techniki prawodawczej”). Ten właśnie element

---

<sup>2</sup> Por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 9 lutego 1999 r. sygn. akt U 4/98, opubl. OTK ZU nr 1/1999, poz. 4; z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, opubl. OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; z 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01, opubl. OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; z 14 lutego 2006 r., sygn. akt P 22/05, opubl. OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16, z 11 lutego 2010 r., sygn. akt K 15/09, opubl. OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11, z 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98, opubl. OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; z 14 grudnia 1999 r., sygn. akt K 10/99, opubl. OTK ZU nr 7/1999, poz. 162; z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99, opubl. OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; z 17 października 2000 r., sygn. akt K 16/99, opubl. OTK ZU 7/2000, poz. 253; z 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01, opubl. OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36.

nabiera na gruncie niniejszej sprawy zasadniczego znaczenia, o czym w dalszej części pisma.

**3.** Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie przedstawiał również poglądy dotyczące charakteru rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy. W szczególności wskazywał, że rozporządzenie jako akt wykonawczy nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie nie może treści w nich zawartych powtarzać, przekształcać, modyfikować, czy syntetyzować<sup>3</sup>. Jednocześnie wskazywał, że to ustawodawca, wydając przepis upoważniający, rozstrzyga o przyszłej regulacji, wpływa na treść rozporządzenia i – co za tym idzie – kompetencji nie można domniemywać z upoważnienia. Istotą art. 92 ust. 1 Konstytucji jest to, że wszystkie podstawowe kwestie dotyczące przyszłej regulacji, powinny być przesądzone w akcie delegującym, czyli w ustawie<sup>4</sup>. Upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie może mieć tym samym charakteru blankietowego, pozostawiającego delegowanemu prawodawcy zbyt dużą swobodę w kształtowaniu meritum regulacji<sup>5</sup>.

W orzecznictwie Trybunału akcentując ściśle wykonawczy charakter rozporządzenia, wskazywano również na brak możliwości domniemywania kompetencji do jego wydania. W wyroku z 31 maja 2010 r.<sup>6</sup> Trybunał podkreślił, że brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się w braku lub choćby tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w danym zakresie. [...] Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. Rozporządzenie nie jest bowiem aktem normatywnym samoistnym, lecz jego zadaniem jest wykonywanie ustawy, nie zaś modyfikowanie, uzupełnienie czy powtarzanie jej postanowień.

### **III.**

**1.** Paragraf 67 Zasad techniki prawodawczej zakłada, że przepis upoważniający powinien być formułowany w jednym artykule ustawy, który można dzielić na jednostki redakcyjne niższego stopnia (w szczególności w celu wyrażenia wytycznych). Upoważnienie do wydania rozporządzenia ustalającego granice gmin nie w pełni realizuje ten postulat.

Artykuł 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g. stanowi, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia: tworzy, łączy, dzieli i znosi gminy oraz ustala ich granice. Z niego wynika zatem podmiotowy i przedmiotowy element upoważnienia. Element treściowy zawarty jest

---

<sup>3</sup> Por. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 października 2004 r., sygn. akt U 2/04, opubl. OTK-A 2004/9/88.

<sup>4</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 maja 2009 r., sygn. akt P 58/07, opubl. OTK-A 2009/5/71.

<sup>5</sup> Por. m.in. wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, opubl. OTK-A 2009/3/28.

<sup>6</sup> Sygn. akt U 4/09, opubl. OTK-A 2010/4/36.

natomiast w odrębnej jednostce redakcyjnej, tj. art. 4 ust. 3 u.s.g., zgodnie z którym, ustalenie i zmiana granic gmin dokonywane są w sposób zapewniający gminie terytorium możliwie jednorodne ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych.

Prócz wymienionych, jak wskazano powyżej, obligatoryjnych elementów upoważnienia do wydania rozporządzenia, ustawodawca uzależnił jednak wydanie rozporządzenia ustalającego granice gmin od spełnienia szeregu warunków, a te zawarte są w dalszych artykułach ustawy o samorządzie gminnym.

2. W tym miejscu należy wyjaśnić, że ustawodawca przewidział dwa odrębne, alternatywne tryby wydawania rozporządzeń w sprawach, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g. (tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gminy oraz ustalania ich granic). Artykuł 4 ust. 2 u.s.g. przewiduje bowiem, że rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, może być wydane także na wniosek zainteresowanej rady gminy. W zależności od trybu, w jakim jest wydawane rozporządzenie (z urzędu, czy na wniosek zainteresowanej rady gminy) w sposób odmienny zostały uregulowane jego poszczególne etapy, a także warunki, w jakich możliwe jest wydanie rozporządzenia.

Warunki wydania rozporządzenia z urzędu określa art. 4a u.s.g. Stanowi on w ust. 1, że wydanie rozporządzenia wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmian granic gmin naruszających granice powiatów lub województw - dodatkowo opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw. W ust. 2 przywołanego artykułu przewidziano przy tym odstępstwo od zasady przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami całej gminy lub miasta w sprawie zmiany granic. W sytuacji, gdy zmiana granic ograniczona jest do wyłączeniu obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączeniu do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy, mocą uchwały organu stanowiącego odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, konsultacje mogą zostać ograniczone do mieszkańców objętych planowaną zmianą granic. Artykuł 4a u.s.g. zawiera również mechanizm zapobiegający obstrukcji procesu opiniowania, o którym mowa w przywołanym wyżej ust. 1 tej jednostki redakcyjnej. Zgodnie bowiem z art. 4a ust. 3 u.s.g., wymóg zasięgnięcia opinii uznaje się za spełniony, w przypadku niewyrażenia opinii w terminie 3 miesięcy od dnia wystąpienia o nią. Konsultacji z mieszkańcami nie przeprowadza się natomiast w ogóle, w przypadku przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia granic gminy (art. 4a ust. 4 u.s.g.).

Warunki wydania rozporządzenia na wniosek zawarte zostały w art. 4b u.s.g. Ustęp 1 tego artykułu zakłada, że wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1, na wniosek rady gminy wymaga:

- 1) wniosku rady gminy poprzedzonego przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami, wraz z uzasadnieniem oraz niezbędnymi dokumentami, mapami i informacjami potwierdzającymi zasadność wniosku;
- 2) opinii rad gmin objętych wnioskiem, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami, a w przypadku zmiany granic gminy naruszającej granice powiatów lub województw - opinii odpowiednich rad powiatów lub sejmików województw;
- 3) opinii wojewody właściwego dla gminy lub gmin objętych wnioskiem.

Z wnioskiem o wydanie rozporządzenia, zainteresowana rada gminy występuje przy tym do ministra właściwego do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody, w terminie do dnia 31 marca (art. 4b ust. 3 u.s.g.), przy czym szczegółowy tryb składania wniosku oraz dokumenty, które należy dołączyć do wniosku, określone zostały w wydanym na podstawie art. 4b ust. 4 u.s.g. rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz.U. z 2014 r. poz. 310).

Właściwe dla trybu wydawania rozporządzenia z urzędu regulacje art. 4a, mają w przypadku wydawania rozporządzenia w trybie wnioskowym odpowiednie zastosowanie jedynie w zakresie odstępstw od obowiązku przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami całej gminy lub miasta oraz zapobiegania obstrukcji przebiegu procesu zmiany granic (art. 4b ust. 2 u.s.g.).

**3.** Z uwagi na brzmienie przytoczonego wyżej art. 4 ust. 2 u.s.g. (rozporządzenie w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gminy oraz ustalania ich granic może być wydane także na wniosek zainteresowanej rady gminy) wskazuje się, że inicjatywa Rady Ministrów w omawianym przedmiocie powinna być regułą, zaś podejmowanie rozstrzygnięcia na wniosek „wyjątkiem”<sup>7</sup>, czy też „trybem uzupełniającym”<sup>8</sup>. Praktyka ostatnich lat wskazuje jednakże, że nastąpiło odwrócenie proporcji, albowiem zmiana granic gmin dokonywana w oparciu o wnioski zainteresowanych rad gmin stała się regułą<sup>9</sup>. Nie inaczej jest także w przypadku będącego przedmiotem rozporządzenia, którego dotyczy

---

<sup>7</sup> Por. B. Dolnicki w: B. Dolnicki (red.) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz., Lex (el.) 2016.

<sup>8</sup> Por. uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2003 r., sygn. akt K 1/03, opubl. OTK-A 2003/8/85.

<sup>9</sup> W latach 2011-2016, jak wynika z uzasadnień do projektów rozporządzeń Rady Ministrów ustalających granice gmin, wszystkie zmiany granic dokonywane były w trybie wnioskowym – por. projekty opubl. na stronach Rządowego

niniejsze postępowanie. Z powoływanego już wyżej (pkt I.5.) uzasadnienia do projektu rozporządzenia wynika jednoznaczny wniosek, że rozstrzygając o zmianie granic między gminą Miasto Opole a gminami: Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków i Dąbrowa Rada Ministrów działała w trybie wnioskowym. Na gruncie niniejszej sprawy ma to, zdaniem Rzecznika zasadnicze znaczenie. Oznacza bowiem, że do wydania rozporządzenia w zaskarżonej części powinny znajdować zastosowanie warunki zawarte w art. 4b ust. 1 u.s.g.<sup>10</sup>, w tym wymóg złożenia wniosku inicjującego procedurę wydania rozporządzenia, zaopatrzonego w uzasadnienie oraz niezbędne dokumenty, mapy i informacje potwierdzającymi jego zasadność. Wniosek ten pochodzić przy tym musi od rady gminy, która na gruncie omawianych przepisów u.s.g. jest jedynym uprawnionym podmiotem do zainicjowania zmiany granic w trybie wnioskowym.

Podkreślenia wymaga, że przytoczony wyżej art. 4b ust. 1 pkt 1 u.s.g. (wymóg istnienia wniosku rady gminy poprzedzonego przeprowadzeniem przez tę radę konsultacji z mieszkańcami, wraz z uzasadnieniem oraz niezbędnymi dokumentami, mapami i informacjami potwierdzającymi zasadność wniosku) przewiduje, iż kompetencja do wnioskowania o dokonanie zmiany granic gminy przypisana jest nie gminie, działającej przez swoje organy w oparciu o dalsze przepisy u.s.g., ale zainteresowanej radzie gminy. Ustawodawca wskazał zatem precyzyjnie, że podmiotem wyłącznie uprawnionym jest organ stanowiący i kontrolny gminy. Wskazanie rady gminy jako organu składającego wniosek zarówno w art. 4 ust. 2 u.s.g., jak i w art. 4b ust. 1 pkt 1 tej ustawy wyklucza przy tym jakąkolwiek przypadkowość i świadczy o świadomym zabiegu ustawodawcy.

4. Rada gminy jako organ kolegialny, wszelkie swoje decyzje podejmuje w formie uchwały, co nie budzi wątpliwości w doktrynie prawa administracyjnego. Jak się wskazuje<sup>11</sup> „uchwała jest (...) tą formą, w której rada wypowiada się, realizując swoje ustawowe kompetencje wynikające w szczególności z art. 18 ust. 2 u.s.g. oraz z przepisów materialnego prawa administracyjnego. Forma uchwały jako sposób wypowiedzania się rady w sprawach wynikających z przepisów materialnego prawa administracyjnego jest jedynym sposobem uzewnętrzniania stanowiska rady, nawet jeśli nie wynika to wprost z przepisu prawa”. Tym samym, sama uchwała (wraz ze stanowiącymi jej elementy uzasadnieniem i załącznikami), jako jedyna forma wyrażenia przez radę gminy woli w sprawach wynikających z przepisów materialnego prawa administracyjnego, musi zawierać wszystkie

---

Centrum Legislacji, nr z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów: 198 z 2011 r., RD3 z 2012 r., RD221 z 2013 r., RD342 z 2014 r., RD428 z 2015 r. i RD55 z 2016 r.

<sup>10</sup> Art. 4b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że „rada gminy występuje z wnioskiem [...] w terminie do dnia 31 marca”; nie należy go zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zaliczać do warunków zawartych w upoważnieniu do wydania rozporządzenia ustalającego granice gmin. Jak wskazuje się w doktrynie (por. A. Szewc w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz., Lex (el.) 2012) określony w przytoczonym przepisie termin ma charakter instrukcyjny, zaś jego niezachowanie nie rozstrzyga o braku możliwości uwzględnienia wniosku o zmianę granic gmin.

<sup>11</sup> Por. A. Wierzbica w: B. Dolnicki (red.) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz., Lex (el.) 2016.

elementy, jakie owe regulacje wymagają dla uzewnętrznienia stanowiska rady w danej sprawie.

Jednocześnie zaznacza się brak możliwości subdelegacji przez radę gminy, wynikających z przepisów prawa materialnego kompetencji. Kwestia braku możliwości wykonywania przez jeden z organów jednostki samorządu terytorialnego kompetencji innego organu jest przedmiotem orzecznictwa sądowoadministracyjnego od wielu lat. Jednym z pierwszych orzeczeń wyraźnie podejmującym tę problematykę był wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z 19 listopada 1996 r., sygn. akt II SA/Wr 496/96<sup>12</sup>. Wskazano w nim wprost, że „warunkiem zgodności z prawem zarówno aktów normatywnych, jak i aktów administracyjnych oraz innego rodzaju czynności prawnych i faktycznych jest ich podjęcie przez właściwy organ gminy. Naruszenie właściwości organu gminy obwarowane jest sankcją nieważności”. Ta, niebudząca wątpliwości teza została powtórzona w wielu dalszych orzeczeniach sądów administracyjnych, wśród których warto przywołać i przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 24 września 2004 r., sygn. akt III SA/Gl 816/04, z uwagi na to, że przedmiotem kontroli sądu była dokonana przez radę gminy na rzecz organu wykonawczego tej gminy delegacja kompetencji do złożenia wniosku o zmianę granic gminy.

W przywołanym wyroku Sąd wskazał jednoznacznie, że „uprawnienie do działania w tym przedmiocie [„przygotowanie i skierowanie wniosku o zmianę granic gminy” – przyp. własny] - powołane wyżej przepisy - zastrzegają wyłącznie dla rady gminy. Jakikolwiek od nich odstępstwa muszą być zatem traktowane jako sprzeczne z konstytucyjną zasadą podziału władz organów administracji publicznej na stanowiące i wykonawcze. Niedopuszczalne jest bowiem - jak słusznie wskazał organ nadzoru - aby to inny organ podejmował działania, do których nie został uprawniony [...]. Wójtowi jako organowi wykonawczemu gminy można jedynie powierzyć czynności materialno-techniczne”.

**5.** W świetle powyższego należy stwierdzić, że wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia ustalającego granice gmin w trybie wnioskowym jest dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy to rada gminy złoży stosowny wniosek, przybierający formę uchwały i zawierający uzasadnienie oraz niezbędne dokumenty, mapy i informacje potwierdzające zasadność wniosku.

#### IV.

Stwierdzenie ziszczenia się (lub nieziszczenia się) opisanego wyżej warunku (istnienia wniosku rady gminy) na gruncie niniejszej sprawy, wymaga przeanalizowania

---

<sup>12</sup> To i dalsze powołane orzeczenia sądów administracyjnych opublikowane są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl).

przebiegu poszczególnych czynności poprzedzających wydanie przez Radę Ministrów rozporządzenia w zaskarżonej części.

1. Wnioski wypływające z analizy uchwały nr XXIV/416/16 Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic Miasta Opola oraz wystąpienia z wnioskiem w sprawie zmiany granic.

Uchwałą nr XXIV/416/16 z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie wyrażenia opinii w przedmiocie zmiany granic Miasta Opola oraz wystąpienia z wnioskiem w sprawie zmiany granic, Rada Miasta Opola postanowiła pozytywnie zaopiniować zmianę granic Miasta Opola, polegającą na włączeniu w granice Miasta sołectw (lub ich części) z gmin: Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków, Turawa (§ 1 uchwały). Jednocześnie w § 2 zdecydowała o skierowaniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, za pośrednictwem Wojewody Opolskiego, wniosku o dokonanie zmiany granic opisanej w § 1 uchwały. Wykonanie podjętej uchwały, Rada Miasta powierzyła Prezydentowi Miasta Opola (§ 3 uchwały).

W uzasadnieniu podjętej uchwały<sup>13</sup> wskazano na przebieg, trwającej blisko 6 miesięcy i zainicjowanej intencyjną uchwałą Rady Miasta Opola z dnia 26 listopada 2015 r., procedury zmierzającej do złożenia wniosku o zmianę granic Miasta Opola. Zwrócono uwagę na wynikający z przepisów prawa wymóg pozytywnego zaopiniowania zmiany granic przez Radę Miasta Opola, jako organu ubiegającego się o ową zmianę. Końcowo zaznaczono, że „podjęcie przedłożonej uchwały umożliwi złożenie wniosku w sprawie zmiany granic Miasta Opola, co pozwoli Radzie Ministrów podjąć decyzję mającą kluczowe znaczenie dla rozwoju Miasta Opola”. Do uchwały (ani do jej projektu) nie dołączono żadnych załączników, potwierdzających zasadność wniosku.

Z powyższego, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że przywołanej uchwały nie można określić jako wniosku rady gminy, o którym mowa w art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Niezawarcie w niej (lub załącznikach) jakichkolwiek danych pozwalających na wykazanie zasadności zmiany granic prowadzi do konstatacji, że stanowi ona jedynie opinię rady gminy, o której mowa w art. 4b ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz intencję kontynuowania procedury prowadzącej do złożenia formalnego wniosku, nie zaś wniosek rady gminy, o którym mowa w art. 4 ust. 2 u.s.g.

Dodatkowym asumptem do takiego twierdzenia jest stanowisko Wojewody Opolskiego – organu, który w oparciu o art. 4b ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym zobligowany był do zaopiniowania wniosku o wydanie rozporządzenia. W załączniku nr 1 do opinii z 28 kwietnia 2016 r.<sup>14</sup> wskazuje on wprost, że „do wniosku załączono uchwałę nr XXIV/416/16 Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie wyrażenia opinii w

<sup>13</sup> <http://www.opole.pl/wp-content/uploads/2016/03/Druk-nr-517.pdf>, dostęp 5 lipca 2016 r.

<sup>14</sup> pismo znak OK.I.0110.1.2016.AM.

przedmiocie zmiany granic Miasta Opola oraz wystąpienia z wnioskiem w sprawie zmiany granic – uchwała jest zgodna z prawem. Niemniej jednak jest to jedynie uchwała intencyjna, zapowiadająca zamiar procedowania nad wnioskiem a następnie wystąpienie do Rady Ministrów [podkreślenie oryginalne]”.

2. Konkluzje wypływające z analizy wniosku z 31 marca 2016 r., w oparciu o który Rada Ministrów rozstrzygnęła o zmianie granic gminy Miasto Opole i gmin: Dobrzeń Wielki, Prószków i Komprachcice.

Powołana wyżej opinia Wojewody Opolskiego z 28 kwietnia 2016 r., a także uzasadnienie do projektu rozporządzenia wskazuje, że za wniosek w rozumieniu art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Ministrów uznała wniosek datowany na 31 marca 2016 r., który wpłynął do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego tego samego dnia. Jego analiza prowadzi do konstatacji, że posiada on element, którego brakuje omawianej powyżej uchwale nr XXIV/416/16 Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 r. Na blisko 50 stronach wykazuje się w nim zasadność dokonania zmiany granic, dołączono do niego także szereg dokumentów, map i informacji niezbędnych do rozpatrzenia wniosku.

Mimo powyższego, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, złożenie wniosku z 31 marca 2016 r. nie może zostać uznane za spełnienie warunku wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wniosek ten nie pochodzi bowiem od jedyngo – jak zostało wyżej wskazane – organu uprawnionego do skutecznego wnioskowania o ustalenie granic gmin, tj. rady gminy, ale od organu wykonawczego gminy. Świadczą o tym następujące okoliczności:

- 1) W piśmie przewodnim, z którym przedłożono wniosek Wojewodzie Opolskiemu, sporządzonym na druku Prezydenta Miasta Opola i sygnowanym przez piastuna tego organu, czytamy, że to właśnie ten organ „wykonując uchwałę nr XXIV/416/16 Rady Miasta Opola z dnia 24 marca 2016 r. [...], niniejszym – za pośrednictwem Pana Wojewody – występuje do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem o dokonanie zmiany granic Miasta Opola”.
- 2) Strona tytułowa wniosku, a także jego pierwsza strona wskazują wprawdzie jako jego autora „Radę Miasta Opola”, jednak jego data (31 marca 2016 r., a zatem dzień, w którym Rada Miasta Opola nie odbywała sesji umożliwiającej podjęcie jakichkolwiek uchwał – a tylko w tej formie mogła wnioskować o zmianę granic) wyklucza, by jego autorem był właśnie ten organ.
- 3) Sam wniosek, a także wykaz załączników ponownie jest sygnowany przez Prezydenta Miasta Opola.

3. Wnioski wypływające z analizy działalności uchwałodawczej Rady Miasta Opola z okresu od 24 marca 2016 r. do 19 lipca 2016 r.



W okresie od 24 marca 2016 r. (data podjęcia opisanej w pkt. IV.1. niniejszego pisma uchwały intencyjnej) do 19 lipca 2016 r. (data wydania rozporządzenia), Rada Miasta Opola odbywała łącznie sześć sesji (XXIV – 24 marca 2016 r., XXV – 21 kwietnia 2016 r., XXVI – 3 maja 2016 r.<sup>15</sup>, XXVII – 19 maja 2016 r., XXVIII – 30 czerwca 2016 r. i XXIX – 7 lipca 2016 r.), podczas których możliwe było przyjęcie uchwałą wniosku o zmianę granic gminy Miasto Opole. Przyjęte podczas wymienionych sesji uchwały<sup>16</sup> nie obejmują jednakże takiej, którą można by uznać za wniosek w rozumieniu art. 4b ust. pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

## V.

1. Powyższe nakazuje stwierdzić, że nie doszło do złożenia przez Radę Miasta Opola wniosku o wydanie rozporządzenia zmieniającego granice gmin, przez co nie został spełniony wynikający z art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym warunek wydania rozporządzenia w postaci wniosku rady gminy - jedyne uprawnione do tego organu.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w zaistniałych warunkach, Rada Ministrów nie powinna była w ogóle rozpatrywać wniosku dotyczącego zmiany granic Miasta Opola. Byłoby to zresztą zgodne z ugruntowaną praktyką tego organu. Jak wskazuje się choćby w powoływanym już uzasadnieniu do projektu zaskarżonego rozporządzenia, w roku bieżącym Rada Ministrów zwróciła bez rozpatrzenia jeden ze złożonych wniosków z powodu poważnych uchybień formalnych. Trudno sobie z kolei wyobrazić poważniejsze uchybienie formalne niż złożenie wniosku przez podmiot nieuprawniony.

2. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, pozytywne rozpatrzenie przez Radę Ministrów sprawy zmiany granic gminy Miasto Opole w opisanych wyżej okolicznościach powoduje, że rozporządzenie w zaskarżonej przez wnioskodawców części należy uznać za wydane z naruszeniem delegacji wynikającej z art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 2 i art. 4b ust. 1 pkt 1 u.s.g.

Zdaniem Rzecznika, poprzez wskazane przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, rozporządzenie w zakwestionowanej części jest także niezgodne z art. 92 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji. Podejmując rozstrzygnięcie odnośnie do granic wymienionych gmin, Rada Ministrów nie działała bowiem na podstawie wskazanego w przywołanym przepisie Konstytucji szczegółowego upoważnienia.

## VI.

1. Rzecznik Praw Obywatelskich, już od końca ubiegłego roku, a zatem od czasu, gdy proces dokonywania zmian granic Miasta Opola się rozpoczynał, jest adresatem wielu skarg

---

<sup>15</sup> Sesja ta miała charakter uroczysty i nie podejmowano w jej ramach żadnych uchwał.

<sup>16</sup> W całości opubl. na <http://prawomiejskowe.um.opole.pl>.

z tym procesem związanych. Skargi te pochodzą od organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego, organizacji mniejszości narodowych, a nade wszystko od licznej rzeszy osób indywidualnych - mieszkańców gmin, których obszary mają zostać z dniem 1 stycznia 2017 r. przyłączone do Miasta Opola.

Rzecznikowi zwrócono uwagę na skutki ekonomiczne, jakie wywrze dla ich gmin dokonywana zmiana granic, a także wpływ na uprawnienia mniejszości narodowych. Zasadniczym przedmiotem rzeczywistego sprzeciwu społecznego, objawiającego się również w cyklicznie organizowanych manifestacjach, jest jednak nieuwzględnienie przez Radę Ministrów wyników konsultacji społecznych, jakie w ramach procedury prowadzącej do wydania rozporządzenia zostały przeprowadzone w gminach: Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków i Dąbrowa. Konsultacje te zakończyły się bowiem - co zostało wskazane w powoływanym wyżej uzasadnieniu do projektu rozporządzenia - wynikiem zdecydowanie negatywnym.

2. W ocenie Rzecznika Rada Ministrów, z racji swojej funkcji w systemie organów władzy publicznej, ma – w granicach przyznanych przez ustawy – dużą swobodę w kształtowaniu podziału terytorialnego państwa. Swoboda wprowadzania zmian nie oznacza jednakże dowolności w ich dokonywaniu. Zdaniem Rzecznika, w przypadku zdecydowanego sprzeciwu mieszkańców objętych zmianą granic gmin, jedynie niezwykle istotne argumenty przemawiać powinny za dokonaniem zmian wbrew ich woli, wyrażonej w konsultacjach.

Funkcjonująca w ostatnich latach praktyka Rady Ministrów w dokonywaniu zmian granic gmin wskazuje, że organ ten wykonując swoją ustawową kompetencję w omawianym zakresie, uwzględniał głos mieszkańców. Także w rozpatrywaniu wniosków o zmianę granic w roku bieżącym, wola mieszkańców miała duży wpływ na kierunek dokonywanych zmian. Wskazuje na to wyraźnie część II uzasadnienia do projektu rozporządzenia, w której omawiane są wnioski, rekomendowane do negatywnego rozpatrzenia i gdzie wielokrotnie - jako argument przemawiający przeciwko zmianom granic - wskazuje się negatywny wynik konsultacji. W przypadku zmian obejmujących gminy Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Prószków i Dąbrowa, Rada Ministrów odstąpiła jednak od swojej dotychczasowej praktyki, przy czym uzasadnienie do projektu rozporządzenia nie wyjaśnia, jakie względy to odstępstwo spowodowały.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w takich warunkach uzasadnione jest twierdzenie o naruszeniu przez Radę Ministrów prawa mieszkańców wymienionych wyżej gmin do współdecydowania o ich sytuacji prawnej.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich, mając na względzie - opisany wyżej - charakter kompetencji Rady Ministrów do dokonywania zmian w podziale administracyjnym kraju, podjął na skutek kierowanych do niego skarg szereg działań o charakterze postulatycznym

(wystąpienia do Prezes Rady Ministrów) oraz mediacyjnym (kilkukrotne spotkania z udziałem przedstawicieli zainteresowanych samorządów). Nie doprowadziły one jednak do oczekiwanego rezultatu w postaci eliminacji negatywnych skutków w sferze wolności i praw jednostki, jakie wywołało wydanie rozporządzenia. W tych warunkach, Rzecznik uważa za konieczne wyeliminowanie rozporządzenia z obrotu prawnego w zaskarżonej części.

Wnoszę zatem jak na wstępie.

zał. odpis pisma – 8 szt.